

協働論の研究動向と課題 —行政学を中心とした学際的視点から—¹

小田切康彦 (徳島大学大学院社会産業理工学研究部)

1. はじめに

近年の地方自治を議論するうえで重要な概念のひとつとして挙げられるのが「協働」である。自治体と市民が対等な立場で相互を尊重、信頼し、パートナーとして公共を担う。このような協働の理念は、分権型社会の構築を目指す行財政改革が進展するなかで、浸透してきた。首長が市民との協働を方針として示すことが一般化し、自治体内に“協働”を冠する部署が相次いで設置された。また、協働に関する条例・規則の制定や協働手法の整備等、協働の制度化が進展するとともに、福祉、都市計画、まちづくり・むらづくり、環境等、分野を問わずその実践が展開されている。

こうした協働の潮流は、学術的にも大きな関心事となってきた。多様な学問分野において研究が蓄積されており、枚挙に暇がない。しかしながら、協働に関する研究は、協働の推進を規範的・提言的に論じるものが多く理論的・実証的研究が少ないことや²、多様なディシプリンごとに分断され論じられており、分析枠組みの断片化が起こっていること³等が指摘されている。協働をめぐる議論は、依然として整理統合されずに、散在された状態におかれているように思われる。協働論としての発展を企図する意味では、これまでの先行研究の知見を整理し、それら接合の方向性を探る作業が不可欠といえよう。本稿では、こうした問題意識のもと、協働にかかわる先行研究の整理を行ない、その含意と課題を明らかにしたい。

もっとも、多様な先行研究の含意や課題について体系的に示す作業は容易なことではない。多様な分野において研究が蓄積されているうえ、そもそも、何をもって“協働にかかわる先行研究”とするか、という根本的な問題もある。ここでは、さしあたり、近年の地方自治の文脈における協働に関する研究の動向について整理を試みることにより、今後のこの領域の研究を体系化していく端緒的作業を行うこととしたい。したがって、大きな傾

¹ 本稿は、2016 年度日本行政学会研究会・分科会 B「参加論・協働論の到達点—実践と理論の現在」で発表した論文を基にしたものである。分科会のメンバーであった嶋田暁文先生 (九州大学)、原田晃樹先生 (立教大学)、島田恵司先生 (大東文化大学)、内海麻利先生 (駒澤大学)、をはじめ、諸先生方から貴重な助言をいただいた。ここに記して感謝申し上げます。

² 田中建二「行政-NPO 関係論の展開 (二) —パートナーシップ・パラダイムの成立と展開—」『名古屋大学法政論集』第 179 号, 1999 年, 148 頁; 坂井宏介「政府・非営利組織間の協働関係: その理論的考察」『九大法学』第 91 号, 2005 年, 62 頁。

³ Gray, B., and Wood, D., Collaborative alliances: Moving from practice to theory, *Journal of Applied Behavioral Science*, 27:1, 1991, pp.3-22; Dorado, S., Giles, E. G. and Welch, T. C., Delegation of Coordination and Outcomes in Cross-Sector Partnerships: The Case of Service Learning Partnerships, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 38(3), 2009, p. 370.

向を捉えることを目的とし、個々の研究の詳細な検討や特定の論点に対する俯瞰的な検証ではなく、協働にかかわる代表的な研究を参照していく。その際、行政学を中心としつつも、政治学、経済学、経営学等の関連する学際的知見を動員しながら論じるという立場をとる。これは、複雑な協働現象の理解について、単一のディシプリンのみへの依拠では、分析の正確な位置づけを与えることが難しいと考えられるためである。

以下、まず、協働の概念定義、理論的文脈、批判論、協働の成立要件等、協働にかかわる先行研究において論じられてきた主要な論点について整理する。そのうえで、先行研究から得られる含意を踏まえ、協働論の体系化に向けていかなる研究の方向性が求められるのか、論点を掲示する。

2. 協働論の諸相

2.1. 協働概念の定義

協働という用語は、1990年代初頭までは、とくに経営学・組織論等の分野において特別な意味づけをもって意識的に用いられており⁴、そこでは、バーナードの協働体系 (cooperative system) に関するものを中心に、組織の成立や構造を説明する概念として論じられてきた⁵。一方、地方自治研究の文脈で論じられる「協働」の用語は、1970年代頃から登場する。例えば、寄本勝美や足立忠夫が、自治体と市民等との協力体制の必要性について論じている際に協働を用いている⁶。それ以降、協働を論じる研究は多様に展開されてきたわけであるが、これまで協働という概念はどのように意味づけられてきたのだろうか。まずは、協働の概念定義に関する主な知見を整理してみたい。

協働の定義として多くの研究で参照されるのが、荒木昭次郎の『参加と協働：新しい市民＝行政関係の創造』である。荒木は、アメリカ・インディアナ大学のヴィンセント・オストロムが掲示したコプロダクション (co-production) の概念⁷を援用し、行政と市民との協働関係論を展開した⁸。そこでは、協働は、「地域住民と自治体職員とが、心を合わせ、力を合わせ、助け合って、地域住民の福祉の向上に有用であると自治体政府が住民の意志に基づいて判断した公共的性質をもつ財やサービスを生産し、供給していく活動体系」と定義されている⁹。荒木が示したこの協働概念は、その後、多くの論者に引用された一方で、

⁴ 西尾隆編著『住民・コミュニティとの協働』ぎょうせい、2004年、はしがき。

⁵ 例えば、次の文献を参照されたい；占部都美「協働組織としての経営」『国民経済雑誌』90(1)、1954年、51-66頁；飯野春樹「協働体系・組織から管理へ：バーナード理論の一考察」『関西大学商学論集』12(4・5・6)、1968年、75-100頁；近藤恭正「協働と組織の理論—情報と意志決定の基礎理論」『同志社商学』23(3・4)、1971年、310-342頁。

⁶ 寄本勝美「「住民協働」による自治の発展を求めて—沼津市清掃労働者の理念と実践」『早稲田政治経済学雑誌』244・245、1976年、425-452頁；足立忠夫「公共市民学の提唱—市(市民)・公(公務員)・学(学者)の協働体制の確立の急務」『北九州大学法政論集』4(3)、1977年、579-616頁。

⁷ Ostrom, V. and F. P. Bish eds., *Comparing urban service delivery systems: structure and performance*, Beverly Hills: Sage, 1977.

⁸ 荒木昭次郎『参加と協働—新しい市民＝行政関係の創造—』ぎょうせい、1990年。

⁹ 荒木、前掲書、9頁。

いみじくも西尾勝が「公私の協働が公私の支配従属関係に転化してしまう危険性が少ない¹⁰⁾」と指摘するように、官尊民卑の意識が強いわが国の協働推進体制への懐疑的な見方となされてきた。それゆえ、協働の定義は、対等の関係性への立脚、相互認識・尊重への配慮、共通目的に向けての「協力・協調」活動、といった点が強調されている¹¹⁾。例えば、西尾隆は、「特定の目的を達成するために、複数の主体（個人・集団）がそれぞれ異なる能力や役割を相互に補完しつつ、対等の立場で継続的に協力すること」を、協働の暫定的な定義としているし¹²⁾、さらに、志木市市民協働推進条例では、協働は、「市民、市民活動団体及び市が公共の利益に資するまちづくりのため、それぞれの役割と責任の下に対等な立場で相互に連携し、協力して共通の課題解決に取り組む活動をいう」と定義されている。

こうした定義の状況について、紙野健二によれば、わが国の法律、条例、政策文書（自治体審議会の答申や報告書、行政実務や民間団体）、学説（公法学）等における協働の定義例を検討した結果、①主体の複数性、②公共目的の共有、③相互協力、の3つの要素からなる現象として集約できるとしている。また、大久保規子も、法令や学説で用いられる定義を検討したうえで、多元性、自律・自主性、対等性等が基本的な要素・原則であると指摘している¹³⁾。協働の定義には何らかの合意が存在するわけではないものの、そこに内包されている要素や原則は、理論あるいは実践を問わず、一定の傾向がみられるといえる。

一方、こうした定義が一般化するなかで、協働の概念をより細分化して理解しようとする試みもある。例えば、協働の語源となっている、コ・プロダクション (co-production)、パートナーシップ (public-private partnership)¹⁴⁾、コラボレーション (collaboration) 等に着目し、それぞれ意味内容を分析する研究がある¹⁵⁾。江藤俊昭によれば、パートナーシップは主体間の関係を議論するものであり、コラボレーションには対抗している主体間の協力などの非日常的な協働作業が含意され、コ・プロダクションはその生産や結果を含みこんだ概念として構想されている¹⁶⁾。また、協働をその理念と実際とに区分する定義方

¹⁰⁾ 西尾勝「参加論から協働論へ：住民自治の歴史を回顧する」『地域政策研究』第35号、2006年、9頁。

¹¹⁾ 山本哲・雨宮孝子・新川達郎編『NP0と法・行政』ミネルヴァ書房、2002年、126頁。

¹²⁾ 西尾隆編著、前掲書、はしがき。

¹³⁾ 大久保規子「NP0と行政の法関係」『NP0と法・行政』ミネルヴァ書房、2002年；大久保規子「市民参加・協働条例の現状と課題」『公共政策研究』4、2004年、24-37頁；大久保規子「協働の進展と行政法学の課題」磯部力・小早川光郎・芝池義一編『行政法の新構想Ⅰ—行政法の基礎理論』有斐閣、2011年、223-243頁。

¹⁴⁾ パートナーシップは、わが国において頻繁に用いられ、協働に対応する言葉として位置づけられることも多い。これは、レスター・M・サラモンらが展開したパートナーシップ論の受容による影響があるという指摘がある（初谷勇『NP0政策の理論と展開』大阪大学出版会、2001年、106頁）。また、イギリスの政府とボランティアセクターのパートナーシップや、官民パートナーシップ (Public-Private Partnership; PPP) といった文脈でも用いられている。

¹⁵⁾ 江藤俊昭「地域事業の決定・実施をめぐる協働のための条件整備 <住民-住民>関係の構築を目指して」人見剛・辻山幸宣編著『協働型の制度づくりと政策形成』ぎょうせい、2000年；今川晃「自治の基盤（住民参加）」佐藤竺 監修／今川晃・馬場健編『市民のための地方自治入門』実務教育出版、2009年；岩切道雄「行政とNP0との協働」『日本大学大学院総合社会情報研究科紀要』No.7、2006年、299-310頁。

¹⁶⁾ 江藤、前掲書、218-219頁。

法も散見される。例えば、松下啓一や山口道昭は、協働の原義には、主体間の対等性に着目したパートナーシップと、事業の共同性に着目したコラボレーションがあり、いわば、理念としてのパートナーシップと、実態としてのコラボレーションが両輪であるとする¹⁷。坂井宏介も、サリヴァンとスケルチャーによる協働の定義¹⁸を参照しつつ、「狭義の協働」「実態概念としての協働」と「広義の協働」「規範概念としての協働」と分類している¹⁹。同じく、大久保規子は、立場の異なる主体が対等なパートナーとして連携・協力してさまざまな社会問題・公的課題に取り組むという意味での協働（多元的協働）と、規制緩和や行政の効率化の観点から公的任務（公共サービス）の民間開放を行うことを指す協働（分担的協働）に区分する。そのうえで、多元的協働について、行政法学においては、公的任務の帰属先を基準として、第1に、国または自治体の政策に多様な主体が参加する場合、第2に、市民、NPO等の民間非営利活動を国・自治体が支援する場合、第3に、国または自治体が、公的任務を他の主体との協働事務・事業として実施する場合（狭義の協働）、という3類型で研究がなされる傾向にあることを指摘している。

かくして、協働概念は、政府と市民との関係としてマクロに捉えられる場合もあれば、個々の協働事業における協力作業としてミクロに捉えられる場合もある。また、規範論として議論される場合もあれば、実証分析の枠組みとして用いられる場合もある。これらすべてを“協働”という概念に内包しようとするならば、結局のところ、協働に関する統一された定義は存在しない²⁰ということになるのだろう。

2.2. 協働の理論的文脈

2.2.1. 参加論との関係

原田晃樹は、協働には、ガバナンスという用語と同じく、多元的民主主義をもたらすという期待の概念と、サードセクターの再編成を伴う福祉国家のリストラクチャリングとしてサードセクターのサービス供給機能の高まりを説明する概念という、2つのレベルの異なる概念が内包されているとする²¹。1990年代以降、わが国における協働論は盛んに議論されてきたわけであるが、そこにはいくつかの理論的文脈がある。ここでは、その文脈としてしばしば引用される参加論とNPM論について整理する。

まずは、参加論との関係である。協働は、1960年代以降、活発に展開されてきた住民参

¹⁷ 松下啓一『新しい公共と自治体：自治体はなぜNPOとパートナーシップを組まなければならないのか』信山社、2002年、36-37頁；山口道昭「協働の手法」『協働と市民活動の実務』ぎょうせい、2006年、10頁。

¹⁸ Sullivan, H. and Skelcher, C., *Working across boundaries: collaboration in public services*, Palgrave Macmillan, 2002, 4-7頁。

¹⁹ 坂井宏介「政府・非営利組織間の協働関係：その理論的考察」『九大法学』第91号、2005年、58-59頁。

²⁰ Apostolakis, C., *Citywide and local strategic partnerships in urban regeneration: can collaboration take things forward?*, *Politics*, 24:2, 2004, p.104.

²¹ 原田晃樹・藤井敦史・松井真理子『NPO再構築への道：パートナーシップを支える仕組み』勁草書房、2010年、42頁。

加論、市民参加論等の系譜に属する概念であると指摘されるが²²、両者の概念的な位置関係をめぐってはさまざまな見解がみられる。例えば、「参加から協働へ」という言説に示されるように、協働を従来の参加とは異なる発展的概念として捉える見方がある。わが国では、1960年代以降、多元的民主制を実現するものとしての参加やその到達点としての自治のあり方が問われ、市民参加についての議論は活発に展開された²³。もっとも、わが国においては、市民参加における自治の可能性への展望は乏しいといった指摘や、そもそも参加民主主義の理念は正当であっても、現実の政治作用として決定機能を発揮できるかどうかは疑わしいといった懐疑的な見方もなされていた²⁴。実際に、従来の市民参加は、住民の意見や要望をくみ取ることと同義に捉えられる傾向があったといえる。これに対し、協働は、自治体だけでなく住民もある目的に向かつて能動的な関わりを持つことが想定されており、住民の自発性が前提になっていることから、協働を参加の発展した形態と捉える自治体が少なからずある。すなわち、協働には、そうした多元的民主主義と同義であるかのような価値前提があり、また、それらをもたらすという期待が含まれている²⁵。

一方で、シェリー・R・アーンスタインの市民参加の梯子モデルを参考に、協働を参加のひとつの形態として捉える見方がある。アーンスタインは、アメリカの市民参加形態を分析し、それを梯子になぞらえて8つの段階で示した。この中で、非参加や形式的な参加ではなく、パートナーシップ（partnership）、権限委譲（delegated power）、自主管理（citizen control）といった段階に至ることが市民参加であると主張している²⁶。高橋秀行・佐藤徹らは、このモデルを基に、「行政主導型の市民参加」、「協働」、「自治」という3段階のモデルを示している。ここでは、協働は、行政主導型の市民参加から完全な自治へ至るプロセスの中に位置づけられており、市民会議や自治体と市民との協働事業等が具体例とされている。すなわち、協働は市民参加のなかの一形態ということになる²⁷。

今井照は、これらとはまた異なった知見を提起している。今井は、市民参加を政治参加と行政参加とに分類し、次のように協働を位置づけている。「一般的に市民活動や民間企業と行政との協働と理解されている領域は、自治体政府に対する市民参加の課題と、市民代行としての自治体行政機構による執行形態の選択というふたつの性格に分類される。（中略）自治体政府に統制された自治体行政機構が市民代行として業務を執行する形態を選択する

²² 大久保，前掲書，2011年，227頁；若杉英治『協働型事業における行政と市民との関係性－日米中比較を通じて』学術出版社，2012年，35-36頁。

²³ 次のような研究がある。松下圭一『シビルミニマムの思想』東京大学出版会，1971年；大森彌「現代行政における住民参加の展開－1960年代アメリカにおける「コミュニティ活動事業」の導入と変容」溪内謙・阿利莫二・井出嘉憲・西尾勝編『現代行政と官僚制』東京大学出版会，1974年；西尾勝『権力と参加：現代アメリカの都市行政』東京大学出版会，1975年；佐藤竺・渡辺保男編著『住民参加の実践－住民主体の行政はどう試みられているか』学陽書房，1975年；篠原一『市民参加』岩波書店，1977年。

²⁴ 篠原，前掲書，118-119頁；高寄昇三『住民投票と市民参加』勁草書房，1980年，59頁。

²⁵ 原田ほか，前掲書，2010年，42頁。

²⁶ Arnstein, S. R., A ladder of citizen participation, *Journal of the American Planning Association*, vol. 35, no. 4, 1969, pp. 216-224.

²⁷ 佐藤徹・高橋秀行・増原直樹・森賢三『新説市民参加 その理論と実際（改訂版）』公人社，2013年，23-25頁。

ときに、役所（直営）を選ぶのか、企業活動を選ぶのか、市民活動を選ぶのかという問題なのである²⁸。そのうえで、主として政策の決定機能への政治参加という局面では協働はあり得ないが、主として政策の実施機能への行政参加という局面においては、協働はあり得るとしている²⁹。つまり、協働は、行政参加に限定された問題だとする。

さらに、協働と参加・参画の違いとして、両者に含まれる現象は重複するものの、前者は後者と異なり主副・主従の関係性を想定していないとの指摘もある。すなわち、両者は厳密な定義があるわけではなく、その相違は関与の理解の仕方と捉えるべきであり、量的質的な差異と理解すべきでない、とする見解である³⁰。

これらの議論は、上述の定義の議論と同様に、正誤の問題ではなく、ひとつの現象をそれぞれ別の側面からとらえたものといえる。さまざまな解釈があり得るが、いずれにせよ、協働論は市民参加論に関連づけられて今日に至っている。

2.2.2. NPM 論との関係

協働の理論的文脈としては、NPM（新公共管理）論の潮流も存在感を示す。NPM は、周知の通り、1980 年代以降、英国、オーストラリア、ニュージーランド等の諸国において、行財政改革の実務の現場を通じて形成された行政運営の理論である。日本においても、経済パフォーマンスの低下や行政の非効率化が指摘された 1990 年代以降、NPM 型の行政改革が推進されてきた³¹。村松岐夫によれば、NPM 改革は、「行政の不要部分を廃止したり、民間に移し、なお残る公共の中に市場的誘因システムを導入しようとする改革」であり、それは、政策の企画立案と実施の分離、行政の組織的な評価手続きの導入、顧客志向、システムの過程の透明化するための情報公開、政策過程への市民や関係者の参加、といった点に現れているとされる³²。つまり、NPM は、市場メカニズムの活用、エージェンシーへの権限委譲、成果志向・顧客志向の業績測定等を中核にした改革の思潮と手法の総称である。多様な構成要素を含んでおり、その意味内容の内包と外延の確定が試みられている³³。

²⁸ 今井照「参加、協働と自治ー「新しい公共空間」論の批判的検討ー」『都市問題研究』第 58 巻第 11 号、2006 年、43-45 頁。

²⁹ 今井照『自治体のアウトソーシング』学陽書房、2006 年、91-92 頁。

³⁰ 大久保規子、前掲書、2002 年、126 頁；山田洋「参加と協働」『自治研究』80（8）、2004 年、27-28 頁；坂井、前掲論文、52 頁。

³¹ 稲継裕昭「NPM と日本への浸透」村松岐夫・稲継裕昭編著『包括的地方自治ガバナンス改革』東洋経済新報社、2003 年、121-130 頁。

³² 村松岐夫「新公共管理法（NPM）時代の説明責任」『都市問題研究』第 51 巻第 11 号、1999 年、3-5 頁。

³³ 西尾勝『行政学 新版』有斐閣、2001 年、10 頁。なお、イギリスのフッドによれば、NPM 論は、競争の可能性や利用者の選択、透明性、インセンティブ構造への専念といった教義を生んだ新制度派経済学、および専門的管理や、結果の達成のための高度な裁量等、企業経営モデルの公共部門への導入という教義を生んだ経営管理論が起源にあるという。そして、その教義の特徴について、（1）行政部門での専門的なマネジメント、（2）業績の明確な基準・測定、（3）アウトプットの重視、（4）組織単位の分割、（5）競争、（6）民間流のマネジメントの重視、（7）資源利用における規律・儉約の重視、を挙げている。また、大住莊四郎は、NPM の核心は、民間企業における経営理念・手法、さらには成功事例等を可能な限り行政現場に導入することを通じて行政部門の効率化・活性化を図ることにあるとする。具体的には、（1）経営資源の使用に関する裁量を広げるかわりに業績・成果による統制を行う、（2）市場メカニズムを可能な限り活用する（民営化手法・エージェンシー・内部市場等の契約型システムの導入）、（3）統制

協働は、これら NPM 論と不可分であるという見方がある。新川達郎によれば、協働は必ずしも理論的に導かれたわけではなく、それよりも実践において先行的に取り組まれてきたという。そして、近年の行財政改革の特徴ともいえるサービス供給の多様化や民間活力の活用、効率化や成果主義等が、市民・住民や民間との協働を始める理由とされている場合や、副次的に達成される効果として認識されている場合があることを指摘する³⁴。行政の効率化を目指す NPM と、行政の民主化を目指す協働とは、目指す最終的な目標は異なるにもかかわらず、中央政府の権限縮小・分散を主張する点や、公共サービスの生産・供給における民間の参入を積極的に支持する点等、その実現においては共通したプロセスをもっているのである³⁵。また、NPM は市民を顧客として位置づける論理とは結びつきやすいが、市民を地域における主権者として政策過程へ参加させる論理に転換させることは難しいため、NPM と両立する概念として協働、パートナーシップの用語が好んで用いられるようになったという指摘もある³⁶。協働は、行政のコスト削減や資源不足への対応として位置づけられたり、市民を動員したりする動きと無関係ではないのである。

従来十分に考慮されてこなかった様々な価値を行政決定に反映し新しい公共を創るという協働論的な考え方と、自己責任を掲げて市場原理の貫徹を目指す NPM 論的な考え方は、本来対極に位置する概念である³⁷。しかし、その手法や制度に類似の要素が多くあり、協働論に大きく影響しているといえる。

2.3. 協働論への批判

2.3.1. 下請け化論

協働という概念が認知されて以降、多くの論者から批判がなされてきた。そのひとつが、自治体行政が財政危機による負担転嫁を市民側へ求めており、いわゆる市民が安上がりの下請けとして位置づけられるのではないかという懸念である。前述のように、協働概念には NPM 的な発想が内包されており、その手法としてコスト削減のためのアウトソーシングが主眼に置かれていることも少なくない。実態としても、そうしたアウトソーシング型協働論³⁸と呼べるものが一般化している。岡田章宏は、「公私協働」は「公共サービスの民間開放」と名付けられた新しい行政運営の方法に他ならず「かつての公共サービス提供にみ

の基準を顧客主義へ転換する（住民をサービスの顧客とみる）、（4）統制しやすい組織に変革する（ヒエラルヒーの簡素化）、といった点である。Hood, C., A Public Management for All Seasons?, *Public Administration*, 69:1, 1991, pp. 4-5; 大住莊四郎『ニュー・パブリックマネジメント：理念・ビジョン・戦略』日本評論社，1999 年，1 頁。

³⁴ 新川達郎「パートナーシップの失敗ーガバナンス論の展開可能性ー」『年報行政研究』No. 39, 2004 年，29 頁。

³⁵ 北川洋一「地方分権がもたらす行政のマネジメント化とパートナーシップ化」村松岐夫・稲継裕昭編著『包括的地方自治ガバナンス改革』東洋経済新報社，2003 年，194 頁。

³⁶ 橋本行史「協働、パートナーシップ、ガバナンスの諸概念と住民主導の政策形成の問題点」『地方自治研究』20（1），2005 年，31 頁。

³⁷ 大久保規子「協働の進展と行政法学の課題」磯部力・小早川光郎・芝池義一編『行政法の新構想Ⅰー行政法の基礎理論』有斐閣，2011 年，224 頁。

³⁸ 原田ほか，前掲書，46 頁。

られた権威主義的な対応を廃し、受け手たる住民の立場からその在り方を改善していく目的をもつものではないことは、もはや明らかであると指摘する³⁹。

こうした点が問題視される背景には、先に触れたように、公私の協働が公私の支配従属関係に転化してしまう危険性⁴⁰がある。自治体行政と市民の関係は、協力関係がどれほど親密であっても、関係の一方当事者は行政機関という公権力の機関であり、法的・行政的権限、公的機関の権威、補助組織を構成する専任職員集団や財政といった活動資源、情報収集力等の面で、市民に対し圧倒的優位の立場にある⁴¹。確かに、協働を法的にみたとき、その意味は必ずしも明らかではなく、ある公的任務が行政事務としておこなわれる限り、法律により権限を付与された行政庁が最終的な決定権や責任を有することになる⁴²。また、市民参加の文脈で篠原一が示唆したように、自治体行政は、市民をパターンリズムによって包摂しようとする傾向も強い。市民参加は、意識的あるいは無意識的に権力側の「包絡」作用に転化する傾向をもっており、運動の翼賛化が容易に起こりやすい⁴³。ゆえに、協働といっても主従関係に転化しやすい構造なのである。

こうした背景から、協働が掲げる目的の共有や対等性といった理念を建前に、実態は単なる公共サービスの民間開放になっていることが論難されてきた。新藤宗幸は、財政逼迫による事業や組織のスクラップが問われるなかで、うまくすり抜ける便法を行政機構に与えてしまうと指摘する⁴⁴。金井利之も、協働とは住民と自治体との権力闘争の側面を有しているにもかかわらず、「目的の共有」を強調することで「行政と住民が一致団結して地域課題解決という」イメージを付与し、「誰のための目的」であるかという政治力学を覆い隠す作用を持つと指摘している⁴⁵。

2.3.2. 信託論と対等性の解釈

また、協働論が信託論と親和的でないことも批判の対象となっている⁴⁶。すなわち、自治体行政は、主権者である市民から信託を受けた機関であり、その信託に基づき、執行活動を行っているという前提から主張されるものである。松下圭一は、協働概念は、市民主権からくる基本のしくみをごまかしてしまうと指摘する。本来、自治体職員は市民の仕事を市民の税金によって代行している。ついで、この市民の代行機構としての自治体行政機構を組織・制御するために、市民の代表機構たる長・議会を市民が選出する。したがって、

³⁹ 岡田章宏『『公私協働』の政策動向』室井力編『住民参加のシステム改革』日本評論社、2003年。

⁴⁰ 西尾勝「参加論から協働論へ：住民自治の歴史を回顧する」『地域政策研究』第35号、2006年、9頁。

⁴¹ 河原晶子「行政と市民・住民組織の接点に関する一試論—市民・住民組織の自律性とはどのようなことか—」『立命館産業社会論集』第46巻第1号、2010年、49頁。

⁴² 大久保規子「NPOと行政の法関係」係山本啓、雨宮孝子、新川達郎編『NPOと法・行政』ミネルヴァ書房、2002年、80頁。

⁴³ 篠原一、前掲書、78-79頁。

⁴⁴ 新藤宗幸「「協働」論を超えて～政府形成の原点から」『地方自治職員研修』2003年3月号、9頁。

⁴⁵ 金井利之「協働という化粧の下」『ガバナンス』2008年12月号、82-83頁。

⁴⁶ 牛山久仁彦「住民と行政の「協働」を考える—「協働をめぐる議論の整理と今後の課題」『季刊行政管理研究』119、2007年、16-17頁。

自治体職員は首長・議会の補助機構ということになり、このシクミを踏まえる必要がある。市民と自治体職員が仲良くすれば予定調和して世の中がうまく動くというふうに考えがちになるが、これこそが間違いであるという⁴⁷。実際に、北海道ニセコ町では、2009年に「協働」の文字が自治基本条例から削除されている。町長の片山氏は「主権者である住民と、住民の意思に基づいて働く役場が対等なはずがない」と発言している⁴⁸。すなわち、信託論的観点からすれば、自治体行政と市民が「対等」という想定が問題視されることとなる。

この問題は、協働に関与する市民の正当性の問題とも重なる。後房雄は、そもそも、公的資金による事業の実施や内容の企画立案や決定において、有権者の一部に過ぎない NPO に、有権者の代表である首長の指揮下にある自治体行政と対等な立場を保障する民主主義的根拠はないと指摘する⁴⁹。さらに、金井利之は、協働する住民は全住民の公益からすれば部分利益を代表するに過ぎず、市民サイドの意思決定権限が拡充されると、特定の利益集団との癒着関係に墮する危険もあると主張する⁵⁰。

こうした対等性の議論について、進邦徹夫の指摘も興味深い。彼は、1999年に横浜市中で策定された「横浜市中における市民活動との協働に関する基本方針」（いわゆる「横浜コード」）にみられるような“対等性の原則”は、上下ではなく横の関係にあることをお互いに常に認識することを目的としたものであり、必ずしも政治的雇用権者と政治的被雇用権者の文脈での対等を論じているわけではない点を指摘する。つまり、自治体行政が市民を見下すわけでもなく、官尊民卑へのアンチテーゼとして納税者の権利を主張する行政依存型市民が行政に過度な要求を行わないことを目的に、対等という言葉が使われているとする⁵¹。対等性が、自治体行政と市民との水平的関係を志向するという意味で用いられる場合と、政治的雇用権者と政治的被雇用権者の文脈で用いられる場合とでは、その理解は大きく異なってくるのである。

2.3.3. 理論と現実との乖離

以上のような議論が展開されると同時に、協働が想定する理念や、自治体が展開する協働の各種施策に構造的な問題が存在するといった論点も提示されている。例えば、新川達郎は、行政と市民・NPO 等との協働について「パートナーシップの失敗」を論じている。そこでは、行政と市民・NPO 等との協働事業は進展したものの、人材、資金、情報が不足するといった資源の問題、事業運営における責任分担の不明確さ、NPO の自立性の喪失、マネジメントの未熟さ、両者の関係構築の困難さ、公開性・透明性・説明責任の不足、習

⁴⁷ 松下圭一『自治体再構築』公人の友社、2005年、4-6頁。なお、松下圭一『現代政治 発想と回想』法政大学出版会、2006年、においても同様の指摘がなされている。

⁴⁸ 河北新報 2010年4月26日「変えよう地方議会：第7部かすむ、みがく」、進邦徹夫「「協働」論再考」『杏林社会科学研究』第27巻2号、2011年、12-13頁。

⁴⁹ 後房雄「理念的協働論から契約の設計とマネジメントへ」『自治体学研究』第95巻、2007年、26-28頁。

⁵⁰ 金井利之「協働という化粧の下」『ガバナンス』2008年12月号、82-83頁。

⁵¹ 進邦、前掲書、13頁。

熟度の問題、NPOの特権・既得権意識の問題、といった運営面の問題があることが指摘されている。さらには、こうした資源配分や運営面の問題など、関係者の理解や努力で改善・解決できる類の問題ではなく、そもそも、目的の共有が現実的にできない状況、対等性が確保できない状況、公開性・透明性を保障できない状況、成果志向が不確実にされる状況といった、協働が失敗する「構造的な問題」が存在することを提起している⁵²。また、今井照は、自治の理念から導き出された協働論と、総務省におかれた研究会が提起した「分権型社会における自治体経営の刷新戦略」に代表されるような協働論との間の考え方の相違を指摘し、理論面、現実面での混乱を指摘している。そして、自治体の現場での問題状況を踏まえ、そもそも「問題は「美しすぎる」協働論の方にあるのではないか」と提起している⁵³。

これらの議論からは、市場の失敗や政府の失敗と同じく、協働の失敗とも呼べる問題があることが示唆される。したがって、後述するように、そうした問題・限界を認識したうえで、いかなる理論的・実践的展開が可能か、という問いが重要となってくるのである。

2.4. 欧米における知見

2.4.1. サラモンのパートナーシップ論

以上、わが国を対象とする議論の動向を整理してみたが、協働に関する議論においては欧米での知見も広く参照されてきた。上述のような協働論とは文脈や分析視点が異なるものもあるが、政府と市民との関係性をめぐる興味深い論点が提示されており、多くの論者によって紹介されている。ここでは、そうした欧米の知見に焦点をあててみたい。

まず、レスター・M・サラモンの論考がある⁵⁴。彼は、政府と非営利セクター（市民セクター）との関係性を相互依存の視点から理論化を行った。これはパートナーシップ・パラダイムと呼ばれる⁵⁵。パートナーシップ・パラダイムは「第三者政府（third-party

⁵² 新川達郎「パートナーシップの失敗ーガバナンス論の展開可能性ー」『年報行政研究』No. 39, 2004年, 31-37頁。

⁵³ 今井, 前掲論文, 2006年, 33-37頁。

⁵⁴ Salamon, L. M., *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*, The Johns Hopkins University Press, 1995, pp. 88-93. (江上哲監訳『NPOと公共サービスー政府と民間のパートナーシップー』ミネルヴァ書房, 2007年)。なお、サラモンの知見を基に理論的に検討したものとして、例えば、以下の研究がある；初谷, 前掲書；水谷利亮「福祉多元主義と「第三者政府」：社会サービス供給システムにおける民間非営利セクターの機能をめぐって」『法学雑誌』第42巻第2号, 1995年, 361-386頁；田中建二「行政-NPO関係論の展開（一）ーパートナーシップ・パラダイムの成立と展開ー」『名古屋大学法政論集』第178号, 1998年, 143-176頁；田中, 前掲論文, 1999年；坂井, 前掲論文。

⁵⁵ サラモンの議論の出発点は、ワイズブロッドやハンスマンらを中心とした非営利セクターの存在意義に関する公共財の理論への批判にある。従来の公共財理論では、市場の失敗や政府の失敗を克服する存在として非営利セクターが見出されてきた(Weisbrod, B. A., *The Voluntary Nonprofit Sector: An Economic Analysis*, Lexington Books, 1977.)。一方で、この理論では、なぜ公共財を企業ではなく非営利セクターが供給するのかを説明できていない。そこでハンスマンが提唱したのが契約の失敗理論である(Hansmann, H., *The Role of Nonprofit Enterprise*, *Yale Law Journal*, 89, 1980, pp. 835-901.)。これは、特にサービス財のような場合には、生産者と消費者の間に情報の非対称性が発生し、プリンシパルの期待する通りの活動をエージェントが行うとは限らないが、非営利セクターにおいては、利益の

government)」論と「ボランティアの失敗 (voluntary failures)」論により構成される。サラモンは、政府は、その役割を果たすために多岐にわたる第三者機関を活用しており、その結果、「第三者による政府」という複雑なシステムが生み出されたことを指摘する。政府は、このシステムにおいて、公的資金の支出や権限の行使をめぐる自由裁量を第三者機関と相当程度共有しているとされる⁵⁶。そして、企業とは異なり政府と類似した目的をもつこと、19世紀末まで公共セクターのひとつとみなされていたこと等から、このシステムに最も無理なく関与できる機関のひとつが非営利セクターであると論じている⁵⁷。他方、ボランティアの失敗論は、非営利セクターの性格に由来する4つの限界から構成される。それは、フィランソロピーの不足 (insufficiency)、フィランソロピーの専門主義 (particularism)、フィランソロピーの父権主義 (paternalism)、そして、フィランソロピーのアマチュア主義 (amateurism) である⁵⁸。

サラモンが提起したパートナーシップ・パラダイムは、政府の失敗を補填する非営利セクターというそれまでの議論の方向を逆転させ、非営利セクターがまず公共的問題に対応し、政府は非営利セクターが抱える限界、つまり「ボランティアの失敗」に対して補完的な機能を発揮するものとみなす⁵⁹。このサラモンの考え方は、従来の理論とは反対の方向からの新しい理論の提起であるといえ、この理論によって、政府と市民 (NPO) のパートナーシップを考察するための有益な視点が提示されることになったのである⁶⁰。

もっとも、この理論に対する批判もある。それは例えば、政府が特定の利益に対応する際に必ずしも非営利セクターを活用するとは限らないといった点や、あくまでもアメリカ固有ないしはある特定時期のアメリカの両者の関係を説明するものであるといった点である⁶¹。

非分配制約をもっておりより信頼度が高まると想定される。情報の非対称性に起因する契約の失敗が非営利セクターの存在意義を説明するのである。

こうした理論は、政府と非営利セクターとの関係を、一方の拡大が他方の縮小をもたらすというゼロ・サムな関係として理解し、両者のコンフリクトを強調する見解として「競合パラダイム」と呼ばれた (Gidron, B., R. Kramer and L. M. Salamon, *Government and the Third Sector: Emerging Relationships in Welfare States*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1992, p. 5.)。しかし、実際には、アメリカにおいて、非営利セクターの財源の少なくない部分が政府の資金援助によって成り立っていることや、また、政府としてもサービス供給の大きな部分を非営利セクターに依存していることが明らかになり、競合パラダイムが現実を反映していない点が浮き彫りとなったのである (Salamon, *op. cit.*, pp. 88-93.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 41.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 43.

⁵⁸ *Ibid.*, pp. 45-48, 訳書, 51-57 頁。

⁵⁹ このロジックの前提にあるのが、集合財の不足に対応するための「取引コスト (transaction costs)」の大きさであり、これは非営利セクターの方が政府よりも低いとされる。したがって、少ないコストで行動できる非営利セクターがまず不足に対応し、それでは不十分な場合に政府が補完をするという考え方である。 *Ibid.*, p. 44.

⁶⁰ 日詰一幸「都市と公共の政治学—市民的公共性の創出とNPO—」賀来健輔・丸山仁編『ニュー・ポリティクスの政治学』ミネルヴァ書房, 2000年, 262頁。

⁶¹ 次を参照されたい。Rathgeb, S. and Gronbjerg, K. A., Scope and Theory of Government-Nonprofit Relations, in Powell, W. W. and Steinberg, R., eds., *The Non-profit Sector: A Research Handbook*, Yale University Press, 2006; 坂井, 前掲論文。

2.4.2. 政府と非営利セクターの役割分担論

協働を論じるうえで重要な視点のひとつに役割分担論があるが、それらを理論的に分析した欧米のモデルが参照されている。例えば、政府と非営利セクターとの役割分担に着目したギドロンのモデルがある。彼らは、公共サービスの供給における財源の調達とサービスの供給の分担に着目し、これら2つの機能を政府とサードセクターのどちらが分担しているかを視点に、「政府支配（Government-dominant）型」、「二元（Dual）型」、「協働（Collaborative）型」、「サードセクター支配（Third sector-dominant）型」、として分類する⁶²。このうち、財源を政府が調達し、サードセクターがサービスを提供するものが協働型と呼ばれている。さらに、このモデルは、「ヴェンダー型（collaborative-vender）」と「パートナーシップ型（collaborative-partnership）モデル」に分類される。これらの差異は、サードセクターが政府のエージェントとして交渉における裁量を有しているか否か、という点である。

また、デニス・ヤングは、政府と非営利セクターとの関係性を、「補完（supplements）」、「相補（complements）」、「敵対（adversaries）」という3つの関係に整理している。ここで、補完は、政府では十分に満たされない公共財の需要を満たす存在が非営利セクターであり、両者はゼロ・サムの関係として捉えられる。相補は、政府と非営利セクターはパートナーであり、政府から資金提供を受けながら公共財の供給を助ける関係として捉えられる。そして、敵対は、政府の活動に対して非営利セクターが批判や変更を行うアドボカシーに代表される政治的機能をめぐる関係として捉えられるとする⁶³。

オズボーンとマクラフリンは、コ・プロダクション／コーディネーション（co-production/coordination）とコ・ガバナンス（co-governance）という2つの次元を基に、イギリスにおける政府とボランティアセクターとの関係性を4つのモードに分類する。モード1は、「無関係、相互の独立」であり、両者の間に関係性はない。モード2は、公共サービス供給過程における協働や調整の度合いが低く、共治の度合いが高い「政策ネットワーク（policy network）」であり、これはヨーロッパ大陸での政策ネットワーク論が該当する。モード3は、公共サービス供給過程における協働や調整の度合いが高く、共治の度合いが低い「エージェンシー（agency）」であり、これは政府の代理人としてのボランティアセクターが強調されるものである。そしてモード4は、「コミュニティ・ガバナンス（community governance）」であり、これは両次元の度合いが高い場合の概念であると

⁶² Gidron *et al.*, *op. cit.*, p.16-20.

⁶³ Young, D. R., Complementary, Supplementary, or Adversarial?: A Theoretical and Historical Examination of Nonprofit-Government Relations in the United States, in Boris, E. T. and Steuerle, C. E., eds., *Nonprofits and Government: Collaboration and Conflict*, Washington DC: Urban Institute Press, 1999, pp.31-67.（上野真城子・山内直人訳『NPOと政府』、ミネルヴァ書房、2007年、26-60頁）；後房雄『NPOは公共サービスを担えるか 一次の10年への課題と戦略』法律文化社、2009年；宮永健太郎『環境ガバナンスとNPO—持続可能な地域社会へのパートナーシップ』昭和堂、2011年。

する⁶⁴。

こうしたモデルは、政府と市民との関係性をマクロな視点から理論的に捉えるものであるが、自治体行政と市民とのミクロな役割分担のあり様について理解するための手がかりにもなり得る⁶⁵。

2.5. 日本における理論的・実証的研究

これまで、協働に関する研究は、理論的なレベルでも実態的なレベルでも未発達であるといった指摘や⁶⁶、両者の関係性を規範的・政策提言的に論じるものが多く、理論的、経験科学的な研究が少ない傾向にあるという指摘がなされてきた⁶⁷。しかし、協働の研究が蓄積されるなかで、理論や現象について科学的に検討しようとする研究がみられるようになってきている。ここでは、そのような近年の日本における研究を参照しておきたい。

まず、政府と非営利組織との協働関係に着目し、その成立要件について理論的に検討したのが、坂井宏介である。彼は、前述のサラモンの議論を批判的に考察し、それに代わる3つの理論仮説について提起している。それは、資源交換論、費用対効果論、社会政策選考論であり、社会政策選考論によって政府が営利組織ではなく非営利組織と協働関係を結ぶと説明している⁶⁸。

後房雄は、NPOセクターに着目し、NPOが公共サービスを担うべきかどうか、NPOが公共サービスを担うことは政府とNPOにそれぞれどのような影響を与えるのか、NPOが公共サービスを担うことで公共サービスがより良くなりNPOも成長するためには、NPO側と政府側にそれぞれ何が求められるのか、といった論点について検討している。欧米の知見や日本における実態調査を基に、政府とNPOセクターの事業委託関係について考察が行われ、NPOが公共サービスの担い手となる要件としての戦略論が提示されている⁶⁹。

森裕亮は、自治体と自治会間のパートナーシップに着目し、とりわけ、行政委嘱員制度

⁶⁴ Osborne, S. and McLaughlin, K., The cross-cutting review of the voluntary sector: where next for local government-voluntary sector relationships?, *Regional Studies*, 38:5, 2004, p.579; 金川幸司『協働型ガバナンスとNPO—イギリスのパートナーシップ政策を事例として—』晃洋書房, 2008年, 82頁。

⁶⁵ 欧米の知見を扱ったものとしては、例えば次の研究がある; 立岡浩編『公民パートナーシップの政策とマネジメント』ひつじ書房, 2006年; 塚本一郎・山岸秀雄・柳澤敏勝『イギリス非営利セクターの挑戦—NPO・政府の戦略的パートナーシップ』ミネルヴァ書房, 2007年; 永井伸美「イギリスにおける政府とボランティアセクターの協働—ナショナル・コンパクトの挑戦—」『同志社法学』第57巻第3号, 2005年, 147-182頁; 金川幸司『協働型ガバナンスとNPO—イギリスのパートナーシップ政策を事例として—』晃洋書房, 2008年; 永田祐『ローカル・ガバナンスと参加—イギリスにおける市民主体の地域再生』中央法規, 2011年; 岡村周一・人見剛『世界の公私協働: 制度と理論』日本評論社, 2012年。

⁶⁶ 田中, 前掲論文, 1999年, 148頁。

⁶⁷ 坂井, 前掲論文, 62頁。なお、行政学的にみれば、協働は、政治・行政システムの中に市民を位置付けることを意味しており、これは市民の下請け化や自律性に関わる問題として認識されてきた。また同時に、行政が市民を支援したり連携したりすることは、行政責任や民主主義の問題として提起されてきた。そのため、協働を通じた市民の政策過程への参加や相互作用、あるいは役割分担について、とりわけ、いかにあるべき姿を描き出すかという点が焦点になってきたともいえる。

⁶⁸ 坂井, 前掲論文。

⁶⁹ 後房雄『NPOは公共サービスを担えるか—次の10年への課題と戦略—』法律文化社, 2009年。

を事例としてその課題を検討している。分析の結果、自治体と自治会は相互に資源を交換する関係にあること、その関係は安定的であること等が示されている。また、両者の関係を説明する理論として資源依存論が採用されており、これがアプローチとして有用であることも指摘されている⁷⁰。

協働に関する研究は、経営学や組織論の分野でも進展している。例えば、小島廣光・平本健太、後藤祐一らによる一連の研究がある。彼らは、キングダムの政策の窓モデル等を基に展開した「協働の窓モデル」を提起している。協働における問題の流れ、解決策の流れ、活動の流れ、組織のやる気の流れ、という4つの要素に、協働アクティビスト等の役割を踏まえて、その形成過程や展開過程を説明している⁷¹。また、稲生信男は、行政組織における環境変化への対応という文脈から、公共領域の組織過程論という概念を提示する。そして、そこに組織間関係論における議論を導入し、資源依存パースペクティブ、制度化パースペクティブ、ネットワーク・パースペクティブ等に基づき理論化を試みている⁷²。

また、協働現象を数量的・計量的に分析する研究も増えている。例えば、坂本治也は、自治体行政とNPOとの協働関係を対象に、どのような場合に協働関係が結ばれるのか、その規定要因について市区町村データを基に検討している。また、NPOへのアンケート調査に基づき、どのようなNPOがアドボカシー活動、あるいは協働活動を行うのか、その規定要因を実証的に検討している⁷³。

このように、協働のミクロな事例報告や政策提言的な研究のみならず、理論的・経験科学的な研究の蓄積が進んでいる⁷⁴。とくに行政組織が分析対象のひとつとなる行政学においては、組織論的アプローチの摂取は重要な課題といえそうである。

3. 協働論の課題と今後の方向性

⁷⁰ 森裕亮『地方政府と自治会間のパートナーシップ形成における課題－「行政委嘱員制度」がもたらす課題』溪水社、2014年。

⁷¹ 小島廣光・平本健太編著『戦略的協働の本質－NPO、政府、企業の価値創造』有斐閣、2011年；後藤祐一『戦略的協働の経営』白桃書房、2013年。

⁷² 稲生信男『協働の行政学：公共領域の組織過程論』勁草書房、2010年。

⁷³ 坂本治也「NPO－行政間の協働の規定要因分析－市区町村データからの検討－」日本政治学会編『年報政治学 2012-II 現代日本の団体政治』木鐸社、2012年、202-223頁；坂本治也「地方政府に対するNPOのアドボカシーと協働－『新しい公共』の実証分析－」『政策科学』19巻3号、2012年、65-94頁。

⁷⁴ この他、近年の政府と市民との関係を対象とした理論的・実証的研究として、分野を問わずいえば、例えば、次のようなものがある；佐藤滋・早田宰編著『地域協働の科学 まちの連携をマネジメントする』成文堂、2005年；山口道昭編著『協働と市民活動の実務』ぎょうせい、2006年；羽貝正美編『自治と参加・協働－ローカル・ガバナンスの再構築』学芸出版社、2007年；田尾雅夫『市民参加の行政学』法律文化社、2011年。若杉英治『協働型事業における行政と市民との関係性－日米中比較を通じて』学術出版会、2012年；辻中豊・伊藤修一郎編『ローカル・ガバナンス－地方政府と市民社会』木鐸社、2010年；辻中豊・坂本治也・山本英弘編著『現代日本のNPO政治－市民社会の新局面』木鐸社、2012年；小田切康彦「行政－市民間協働の効用：実証的接近」法律文化社、2014年；加藤洋平「自治体行政と協働」今川晃編著『地方自治を問いなおす：住民自治の実践がひらく新地平』法律文化社、2014年。；小田切康彦「協働・ネットワークの評価：パフォーマンス評価の枠組みに着目して」『評価クォーターリー』39、2016年、2-16頁。

以上、協働に関する諸研究を概観したが、本章では、これらの研究の含意、そして、今後の課題と方向性について検討してみたい。むろん、前章では、わが国において“協働とよばれるもの”をテーマに取り上げた行政学およびその周辺領域の研究について抜粋したに過ぎず、また、俯瞰図を描くものでもない。以下で展開する議論は、何らかの枠組みに依拠して協働論としての領域の確定や定式化を目指すものではなく、前章で参照した諸研究の含意を整理し、それらに対する更なる論点の提示を行うことを目的としている点に留意されたい。

3.1. 行政法学的アプローチ

協働に関する先行研究からは、理論と実践との乖離や、数々の構造的問題等が顕在化していることが示唆されている。したがって、そうした問題や限界を認識しつつ、新たな理論的・実践的展開が求められることになる。そのような立場に立ったとき、いくつかの方向性が考えられる。例えば、協働論の規範に基づいた制度設計を厳密に試みることもそのひとつである。換言すれば、主体間の目的の共有や対等性の確保といった協働概念の要素を反映した法制度環境が実現可能かどうかを検証する視点である。参考になると思われる知見として、行政法学からのアプローチがある。嶋田暁文は、政策実施研究を議論するなかで、行政法アプローチは、規範的原理に基づく制度設計を通じてプロセスを法的に規律化することで、市民の利用法の可能性を高め、政策実施過程の市民的制御を実現しようとしている点で有意義であると述べている⁷⁵。この視点は、協働論においてもそのまま当てはまるものであり、行政法学からの知見の摂取は重要な論点となりうる⁷⁶。例えば、一方で、角松生史は、協働概念について多くのわからないことがあるとしたうえで、議論を進捗させる視点として次の2つを示している。ひとつは、「権利配分の動態的具体化」であり、権利配分について、行政過程のどの段階において、どのような手続・過程において一決定の事前か、事後か、発案権はどちらにあるかなど一私人の意思表示や事業の実施を位置づけるのか、そのような観点から協働についてのミクロ的な分析がありうるのではないかと指摘する。もうひとつは、「分担の視点とコミュニケーションの視点の区別」である。ある事柄についての決定権限とそれに基づく責任をさまざまに振り分けるという分担の視点と、これに並行するものとしてそれらの主体がコミュニケーションをとる対話の場のあり方を規律するという視点があり、これらを区分して考えていくという視点である⁷⁷。

⁷⁵ 嶋田暁文「執行過程の諸相」大橋洋一編著『政策実施』ミネルヴァ書、2010年、237頁。また、嶋田は、「公務遂行主体の民間化をどう受けとめるべきか」といった議論をめぐって、わが国行政学の研究蓄積が十分でないと考えられること、公法学から学ぶべきものが多いにもかかわらず、行政学によるその理論的摂取が極めて不十分にとどまってきたと思われることも指摘している。嶋田暁文「公務遂行主体の民間化の受けとめ方～公共サービス改革法をめぐる公法学の議論を手がかりに～」『自治総研』368, 2009年、3頁。

⁷⁶ この行政法学によるアプローチについては、嶋田暁文先生（九州大学）にご教示いただいた。記して感謝したい。

⁷⁷ 角松生史「決定・参加・協働—市民／住民参加の位置づけをめぐって」『新世代法政策学研究』vol. 4, 2009年、5-6頁。

また、大久保規子は、実定法上用いられている協働概念に焦点をあて、それを多元的協働と分担的協働に区分する。そして、多元的協働の行政法上の課題として、①協働の担い手である NPO の位置づけ（組織法、団体法制）、②協働の中核を成す協議の仕組み（協議会方式）、③協働の典型的手法である協定（パートナーシップ協定、提案型協働事業契約）、について分析している。結果として、日本の協働は、合意形成のための個人の努力とインフォーマルな交渉に多くを依存しており、参加と協働の基礎となる実体的・手続的権利が未成熟であることを指摘する。そのうえで、次のように指摘を行っている。「訴訟を含めた協働に係る権利の確立が、むしろ合意の形成を促進し、また紛争コストの削減につながるという認識に立って、多元的協働に係る組織法・作用法・救済法上の課題を動態的・一体的に考察し、協働の仕組みの法的保障と協働の柔軟性を両立させる必要がある」⁷⁸。

こうした議論では、協働概念が想定する仕組みを担保するための法的な課題が揭示されており、協働の制度化を論じるうえで有益であるといえる。

3.2. メタガバナンスとネットワーク管理

協働論の規範に基づいた制度設計を論じるうえで重要となる視点としては、メタガバナンスのあり方も挙げられる。新川達郎は、パートナーシップ型のガバナンスが適切に機能するための条件として、ガバナンスのためのガバナンス、すなわち、メタガバナンス⁷⁹を援用して論じている。そのうえで、ガバナンスの失敗とメタガバナンスの機能発揮については、日本においても検討可能であると指摘する。具体的には、地方自治体が政府としての調整役割を果たす可能性があるとする。また、パートナーシップ活動の監視や評価、政策提案や少数派の権利保護などを通じて、インターミディアリー（仲介機能）の役割を果たすことが期待される中間支援 NPO や、新しいガバナンスと適切な距離を保ちつつ、同時に、ガバナンスの担い手の主たる当事者になりやすい自治体行政に対する監視機能を作用させることが可能な地方議会、そして、住民参加による監視、評価そして統制といった住民自身がメタガバナンスになり得るとしている⁸⁰。

こうしたメタガバナンス論と共通の内容をもっているのが、政策ネットワーク論⁸¹におけるネットワーク管理の議論である。風間規男は、キッカートラ⁸²の議論するネットワー

⁷⁸ 大久保，前掲書，2011 年。

⁷⁹ Jessop, B., *The future of the capitalist state*, Cambridge: Polity, 2002.（中谷義和監訳『資本主義国家の未来』御茶の水書房，2005 年）

⁸⁰ 新川，前掲論文，40-42 頁。

⁸¹ 政策ネットワーク論は、多様なバリエーションが生み出されているが、理論としての特性や関心についての共通項も指摘される。例えば、第 1 に、強い国家の否定であり、政策過程における国家、その中心的存在の 1 つである行政官僚制の有する資源に限界があるため、政策の形成とりわけ実施にあたっては公私のアクターの協働作業が不可避となっている点、第 2 に、多元主義、エリートイズムなどのマクロな政治理論とは異なり、その考察対象を政策セクター（メゾ）・レベルに据えている点、第 3 に、主として資源依存関係を背景とした政策過程における組織間関係に焦点を当てている点、が指摘される。原田久「政策・制度・管理－政策ネットワーク論の複眼的考察－」『季刊行政管理研究』 No. 81, 1998 年，24 頁。

⁸² Kickert, W. J. M. and J. F. M. Koppenjan, *Public Management and Network Management: An Overview*,

ク管理について検討している。キッカートラが主張する政策ネットワーク管理は、「組織間ネットワークの中で、異なった目標と選好を持つアクターの相互調整を促進する戦略」であり、それは旧来のトップダウン型の管理とは異なり、調整が行われやすい環境・条件を用意するためのものであると説明される。このネットワーク管理には、2つの次元があり、ひとつはゲーム管理である。これには、①ネットワークの作動、②相互作用のアレンジ、③仲介、④相互作用の促進、⑤調停・仲裁、が含まれるとされる。もうひとつは、ネットワークの構造化である。参加者の数をコントロールしたりアクターの地位を変えたりすることで、ネットワーク内の関係性・資源配分・基本ルールに影響を及ぼす方法、相互依存構造を変えるとといった方法があるという⁸³。

こうしたメタガバナンス論やネットワーク管理論も規範的ではあるが、先述したような協働における諸問題を越えて、アクター間の相互調整のあり方を提示しようとする意味で、協働の制度設計に示唆的であると思われる。

3.3. 政策形成における協働

既存の協働論の新しい展開を考える別の方向性としては、これまでの協働論を再検討するという視点が挙げられる。つまり、協働概念の意味内容や領域の再構築である。この視点では、まず、牛山久仁彦の論考がある。彼は、A. トゥレーヌ⁸⁴が「新しい社会運動」論で述べる「対抗的分業」ないしは「対抗的相補性」の視点から問い直し、政府と民衆とが、厳しい緊張関係のなかで新しい価値を生み出す行為として協働論を再構築するべきであると主張する。自治体行政側から捉えられてきた協働論に対して、社会運動論からのアプローチで接近したものであり、協働論を住民主体に転化させることによって、協働における対等性の問題や下請け化問題への対応を試みている⁸⁵。

また、今川晃は、協働の定義における対等性に関して、そもそも法的権限が付与され、税金の予算執行権を握っている行政との対等性はこの面ではありえないとしたうえで、個別の領域の政策形成過程等での目的共有化のための協議、その後実施における役割分担や連携の調整過程での対等性が協働における対等性と位置づけられるべきだと指摘している⁸⁶。

原田晃樹は、協働論の文脈において、NPO 等が具体の行為を通じて公共の意思決定プロセスに一定の影響を及ぼすことまでが意図されなければ、特定の団体との癒着に堕するか、

in W. J.M. Kickert, E. Klijn, and J. F. M. Koppenjaneds., *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, Sage, 1997, pp.33-61.

⁸³ 風間規男「新制度論と政策ネットワーク論」『同志社政策研究』14 (2), 2013 年, 10 頁; 風間規男「公的ガバナンスと政策ネットワーク」新川達郎編著『公的ガバナンスの動態研究 - 政府の作動様式の変容 - 』ミネルヴァ書房, 2011 年, 131-132 頁。

⁸⁴ Touraine, A., *Production de la société*, Paris: Seui, 1973.

⁸⁵ 牛山久仁彦「社会運動と公共政策—政策形成における社会運動のインパクトと「協働」政策の課題—」『社会学評論』57 (2), 259-274 頁。

⁸⁶ 今川晃編著『地方自治を問いなおす: 住民自治の実践がひらく新地平』法律文化社, 2014 年, 3-4 頁。

体のいい安上がりなサービス供給の受け皿と化してしまうと警鐘を鳴らす⁸⁷。また、NPO が行政の政策形成プロセスに参加し、行政の政策目標に影響力を行使できるようにならないければ、NPO と行政が目標を共有化することは難しく、そのためには、行政サイドが NPO 側の声を受け止めることのできる場を設定することが必要になるだろうし、NPO 自身もアドボカシーの力を高めていく必要があると述べている⁸⁸。

これらの議論と関連して、協働論の文脈においては、多くの場合“自治体議会”は直接的に議論の俎上に載ってこなかった。協働は、自治体行政と市民との二者間の関係が関心事であったといえる。むしろ、機能不全がささやかれる自治体議会を蚊帳の外に置いてきたという側面もあるだろう。しかし、政策形成における協働という文脈では、二元代表制の一翼を担う議会との関係も検討する必要となるだろう。実際に、近年の議会改革論の文脈では、議会と市民、あるいは議員と市民との協働といった視点が提示されている⁸⁹。

協働は、その分析的定義として政策実施過程における現象として位置づけられることが多い⁹⁰。しかし、以上の議論は、協働を、政策実施のみならず政策形成過程における自治体行政と住民との関係のなかでも位置づけようとするものである。理論的には参加論との位置関係が課題となるが、協働論の新たな意味付けや射程の拡充を通じて既存の問題を克服しようとする点で興味深い。

3.4. 新たな理論的枠組みの検討

最後に、協働論を再検討するための別のアプローチとして、スケルチャーとサリヴァンの研究⁹¹を参照したい。彼らは、民主主義論、交換論・パワー依存論、制度論、ネットワーク論、言説理論、という5つの異なる理論を用いて、公共領域における多様な主体間の協働を演繹的・理論的な視点から分析・評価するためのアイデアを提案している。すなわち、彼らの議論は、協働へ理論的にアプローチする手がかりとなると考えられるのである⁹²。

まず、スケルチャーとサリヴァンが注目するのは民主主義論である⁹³。政策過程における多様な主体間の協働では、自治体や企業、市民・NPO 等のアクターが関与し、公共的な目的が設定される。公共的な目的を持つという意味で、論点にしなければならないのが協

⁸⁷ 原田晃樹「官民役割分担の二面性：サービスの担い手か、自治の担い手か」『都市問題』106(5), 2015年, 18頁。

⁸⁸ 原田ほか, 前掲書, 51頁。

⁸⁹ 江藤俊昭『協働型議会の構想：ローカル・ガバナンス構築のための一手法』信山社, 2004年; 増田正「地方議会改革の理論的視座」『地域政策研究』8(2), 2005年, 92-95頁; 原田寛明監修、佐藤徹編集代表『地域政策と市民参加：「市民参加」への多面的アプローチ』ぎょうせい, 2006年, 98-101頁。

⁹⁰ 栗本裕見「政治アクターとしての非営利組織（一）：アメリカ・クリーブランド市のコミュニティ開発法人(CDCs)を事例として」『大阪市立大学法學雑誌』51(3), 2005年, 687-691頁。; 坂井, 前掲論文, 61頁。

⁹¹ Skelcher, Chris and Sullivan, Helen, Theory - Driven Approaches To Analysing Collaborative Performance, *Public Management Review*, 10(6), 2008, 751-771.

⁹² なお、ここでは、参照される理論の歴史的展開や学問的位置づけの詳細については議論の範囲外としたい。また、ネットワーク論の解説についてはすでに本稿で述べている関係上、省略している。

⁹³ Skelcher and Sullivan, *op. cit.*, pp.755-756.

働における民主主義の価値である。この民主主義の視点により、公共領域での協働の設計や実践において民主主義的な意思決定の価値が制定される範囲を説明することが可能となるという⁹⁴。彼らは、協働における民主主義の価値は、国家レベルの民主主義論に基づくのではなく、参加民主主義あるいはステイクホルダー民主主義―選挙を想定しないセクター別利益の代表制―における価値を検討する必要性を指摘する⁹⁵。この文脈に適合するのが、民主主義における正統性 (Legitimacy)、アカウントビリティ (Accountability)、合意 (Accordance) といった価値である⁹⁶。民主主義論においては多くの価値が明らかにされているが⁹⁷、これらは、現状の民主主義制度にかかわらず、公共において重視されるべき基本的な価値であり、すなわち、協働と民主主義を接合する方法であるという。

次に彼らが提起するのが、協働におけるアクター間の資源交換やパワー関係に関する理論である⁹⁸。協働は、様々な要因によって動機づけられるが、その動機が何であれ、アクターは協働の目的を求めて何らかの調整活動に取り組むことになる。彼らは、そうした「調整」の概念に接近するため、レヴィンとホワイトの交換論⁹⁹、エマーソンのパワー依存論¹⁰⁰、およびベンソンの研究¹⁰¹を検討している。これらの理論を検討した結果、これらのアプローチが、協働における組織間の「均衡状態」を構築する様々な次元に関する知見を提供す

⁹⁴ Mathur, N. and Skelcher, C., Evaluating Democratic Performance: Methodologies for Assessing the Relationship between Network Governance and Citizens, *Public Administration Review*, 67:2, 2007, 228-37.

⁹⁵ Skelcher and Sullivan, *op. cit.*, p.755. 協働型ガバナンスは、参加アクターが異なる種類の権限と正統性をもつステイクホルダー民主主義の形式を示すと指摘される。(Skelcher, C., Sullivan, H., and Jeffares, S., *Hybrid Governance in European Cities: Neighbourhood, Migration and Democracy*, Palgrave Macmillan, 2013, p.166.)。

⁹⁶ Skelcher, C., de Rynck, F., Klijn, E. H. and Voets, J., Designing Democratic Institutions for Collaborative Economic Development: Lessons from Belgian and Dutch Cases, in Considine, M. and Giguere, S., eds., *The Theory and Practice of Local Governance and Economic Development*, Palgrave Macmillan, 2008.

⁹⁷ Held, D., *Models of Democracy (3rd edition)*, Cambridge: Polity Press, 2006.

⁹⁸ Skelcher and Sullivan, *op. cit.*, pp.756-759.

⁹⁹ Levine, S., and White, P., Exchange as a conceptual framework for the study on inter-organizational Relationships, *Administrative Science Quarterly*, 5, 1961, pp.583-601.

彼らは、交換論においては、協働に関与する各組織の「ドメイン (domain)」に対する相互尊重が生じる点を指摘する。交換論は、1つの組織が資源配分を支配しない公平性をもつようなポジティブ・サム・ゲームを想定する。そこには、それぞれの組織が、他者の活動領域 (管轄区域) を遵守することを保証するように行動するという合意が存在する。交換システム全体にわたる資源の効率的利用や調整の程度に関する「ドメイン」の考察に重要性があるという。

¹⁰⁰ Emerson, R. M., Power dependence relations, *American Sociological Review*, 27, 1962, pp.31-41.

アクター間で資源が均等に分配されない状況に関しては、資源依存論 (Pfeffer, J. and Salancik, G. R., *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*, Harper and Row, 1978; 山倉健嗣『組織間関係』有斐閣, 1993年, 35-36.) の観点から説明されることが多い。資源依存論は、エマーソンのパワー依存論 (power-dependency) を基礎としている。スケルチャーとサリヴァンは、この交換論からの重要な示唆は、資源依存がパワーの不均衡を生む点にあるとしている。

¹⁰¹ ベンソンは、組織間のネットワークにおいて個々の組織が利益を得る能力は、どれだけの資金や権威を持っているか、あるいはそれらを必要としているか、他の利益を動員する能力があるか、といった組織の地位に依存することを説明している。そして、それらが均衡にあるとき、相互組織的なネットワークは最も効果的であるとしている。Benson, J. Kenneth, Joseph T. Kuncce, Charles A. Thompson, and David L. Allen, *Coordinating Human Services, A Sociological Study of an Interorganizational Network*. Columbia, Regional Rehabilitation Research Institute, Monograph Series No. 6, 1973, p.51

るとしている。交換論からは、協働を通じて各組織のニーズが満たされる方法や、相互の利益が達成されると予測される程度などが示唆される。また、ベンソンのアプローチからは、相互組織的なネットワークにおける均衡状態を評価する明確な基準や、組織間のコンフリクトの影響等に関する知見が得られるとしている。

つづいては、制度論である¹⁰²。制度論は、政治学、経済学、社会学等において多様に展開されているが、とりわけ、ここで主として引用されるのは、1970年代後半に登場した組織論における新制度論である。スケルチャーとサリヴァンは、新制度論は、協働におけるアクターの規範の構築に関して制度的要因の重要性へ注意を引き付けるとし、マーチとオルセンの「適切さの論理 (logic of appropriateness)」¹⁰³や、ディマジオとパウエルの「制度的同型化 (institutional isomorphism)」が参照される¹⁰⁴。適切さの論理について、彼らは、なぜ協働の展開がその内外の異なる組織に支援されるのか、あるいは妨害されるのか、についての理解を促すとする。また、同型化の議論は、協働がその外部の主体に支持され認可される文脈に特に関連があると指摘している。

最後のアプローチは、言説理論である¹⁰⁵。とりわけ、ヘゲモニー論や言説理論に依拠して理論展開したラクラウとムフの研究が検討される¹⁰⁶。スケルチャーらは、英国におけるパートナーシップ・ガバナンスが、少なくとも3つの競合する副次的（メタ）な言説を含むと主張する。第1は、参加型民主主義の要求を満たす方法としてパートナーシップの言説、第2は、NPMに代表される管理統制主義としてのパートナーシップの言説、そして、第3は、都市レジームの構築を通じた公共政策の形成において、産業界からの要求を反映するパートナーシップ言説があるという¹⁰⁷。こうしたパートナーシップ言説は、政策形成

¹⁰² Skelcher and Sullivan, *op. cit.*, pp. 759-761.

¹⁰³ James G. March and Johan P. Olsen, *The Institutional Dynamics of International Political Orders, International Organization*, Vol. 52, No. 4, pp. 949-957; James G. March and Johan P. Olsen, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York: Free Press, 1989.

¹⁰⁴ DiMaggio, P. J., and Powell, W. W., *The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields, American Sociological Review*, 48, 1983, pp. 147-160.

これは、強制的同型化 (coercive isomorphism)、模倣的同型化 (mimetic isomorphism)、規範的同型化 (normative isomorphism) の3つに分類される。

¹⁰⁵ Skelcher and Sullivan, *op. cit.*, pp. 762-764.

¹⁰⁶ Laclau, E. and Mouffe, C., *Hegemony and Socialist Strategy: towards a radical democratic politics*, translated by Winston Moore and Paul Cammack, London: Verso, 1985. (山崎カヲル・石澤武訳『ポスト・マルクス主義と政治: 根源的民主主義のために』大村書店, 1992)。言説 (discourse) は、研究分野によって様々な解釈が存在するが、ラクラウとムフは、この言説概念について、節合 (articulation) 及び契機 (moment)、要素 (element) といった概念とともに次のとおり述べている。

「・・・私たちが節合と呼ぶのは、節合的实践の結果としてそのアイデンティティが変更されるような諸要素のあいだに、関係を打ち立てるような一切の实践である。節合的实践から生じる、構造化された全体性を、私たちは言説と呼びたい。示差的な諸位置は、言説のなかで節合されているかぎり、契機と呼ばれる。それとは対照的に、要素とは、言説的に節合されていないすべての差異である。」

諸要素の間には接合的關係はないが、その分離された諸要素、すなわち、個別の社会的主体を再構成する節合的实践から生じる構造的な全体性が、言説であると定義されている。Laclau and Mouffe, *op. cit.*, 105; 山崎・石澤, 前掲書, 169-170 頁。

¹⁰⁷ Skelcher, C., Mathur, N. and Smith, M., *The Public Governance of Collaborative Spaces: Discourse, Design and Democracy, Public Administration*, 83: 3, pp. 573-596.

や政策実施における制度的要因として、協働の成立に一時的な市民権を与えるという。そして、「パートナーシップ」という言説によって、相違する各アクターの要求を関連付けることが可能になるとしている。

以上の試みは、必ずしも協働を理論的に説明したものではなく、ともすれば単なる知識の“寄せ集め”とも成りかねない。しかしながら、こうした多様な分野からの理論的アプローチは、協働をどの側面からどのように議論すべきか、新たな理論的展開を導く端緒になると考えられる。

4. おわりに

以上、本稿では、わが国を対象とした政府と市民との協働論に関する先行研究のレビューを行い、その課題や今後の方向性について議論してきた。

これまで、協働の中身は多様であり概念としてはっきりと定まったものとはいえない¹⁰⁸との指摘がなされてきた。本稿の分析を通じ、協働概念や協働論の定式化は、将来に委ねられた課題であることをあらためて認識せざるを得ない。もっとも、それは、本稿が必ずしも協働にかかわる研究を体系的・包括的に捉えられていないことに起因するのかもしれないが、いずれにしても、協働における理論的欠陥や失敗が顕在化する昨今、抽象的・神話的に語られがちであった協働を客観的に捉え、その含意を再検討する試みが、引き続き求められよう。

参考文献

<和文献>

足立忠夫「公共市民学の提唱—市(市民)・公(公務員)・学(学者)の協働体制の確立の急務」

『北九州大学法政論集』4(3), 1977年, 579-616頁。

荒木昭次郎『参加と協働—新しい市民=行政関係の創造—』ぎょうせい, 1990年。

飯野春樹「協働体系・組織から管理へ:バーナード理論の一考察」『関西大学商学論集』12(4・5・6), 1968年, 75-100頁。

稲生信男『協働の行政学—公共領域の組織過程論』勁草書房, 2010年。

稲継裕昭「NPMと日本への浸透」村松岐夫・稲継裕昭編著『包括的地方自治ガバナンス改革』東洋経済新報社, 2003年。

今井照『自治体のアウトソーシング』学陽書房, 2006年。

今井照「参加、協働と自治—「新しい公共空間」論の批判的検討—」『都市問題研究』第58巻第11号, 2006年, 29-45頁。

¹⁰⁸ 今川晃・山口道昭・新川達郎編著『地域力を高めるこれからの協働:ファシリテータ育成テキスト』第一法規, 2005年, i-ii頁。

- 今川晃編著『地方自治を問いなおす：住民自治の実践がひらく新地平』法律文化社，2014年。
- 今川晃「自治の基盤（住民参加）」佐藤竺 監修／今川晃・馬場健編『市民のための地方自治入門』実務教育出版，2009年。
- 今川晃・山口道昭・新川達郎編著『地域力を高めるこれからの協働：ファシリテータ育成テキスト』第一法規，2005年。
- 岩切道雄「行政と NPO との協働」『日本大学大学院総合社会情報研究科紀要』No. 7，2006年，299-310 頁。
- 牛山久仁彦「住民と行政の「協働」を考える－「協働をめぐる議論の整理と今後の課題」」『季刊行政管理研究』119，2007年，15-22 頁。
- 牛山久仁彦「社会運動と公共政策：政策形成における社会運動のインパクトと「協働」政策の課題」『社会学評論』57（2），259-274 頁。
- 後房雄「理念的協働論から契約の設計とマネジメントへ」『自治体学研究』第 95 巻、2007年，26-31 頁。
- 後房雄『NPO は公共サービスを担えるか 一次の 10 年への課題と戦略－』法律文化社，2009年。
- 占部都美「協働組織としての経営」『国民経済雑誌』90(1)，1954年，51-66 頁。
- 江藤俊昭「地域事業の決定・実施をめぐる協働のための条件整備 <住民-住民>関係の構築を目指して」人見剛・辻山幸宣編著『協働型の制度づくりと政策形成』ぎょうせい，2000年。
- 江藤俊昭『協働型議会の構想：ローカル・ガバナンス構築のための一手法』信山社，2004年
- 大久保規子「NPO と行政の法関係」山本啓、雨宮孝子、新川達郎編『NPO と法・行政』ミネルヴァ書房，2002年。
- 大久保規子「市民参加・協働条例の現状と課題」『公共政策研究』4，2004年，24-37 頁。
- 大久保規子「協働の進展と行政法学の課題」磯部力・小早川光郎・芝池義一編『行政法の新構想 I－行政法の基礎理論』有斐閣，2011年，223-243 頁。
- 大住莊四郎『ニュー・パブリックマネジメント：理念・ビジョン・戦略』日本評論社，1999年。
- 大森彌「現代行政における住民参加の展開－1960 年代アメリカにおける「コミュニティ活動事業」の導入と変容」溪内謙・阿利莫二・井出嘉憲・西尾勝編『現代行政と官僚制』東京大学出版会，1974年。
- 岡村周一・人見剛『世界の公私協働：制度と理論』日本評論社，2012年。
- 岡田章宏『「公私協働」の政策動向』室井力編『住民参加のシステム改革』日本評論社，2003年。
- 風間規男「公的ガバナンスと政策ネットワーク」新川達郎編著『公的ガバナンスの動態研

- 究 - 政府の作動様式の変容 - 』ミネルヴァ書房，2011 年。
- 風間規男「新制度論と政策ネットワーク論」『同志社政策研究』14 (2)，2013 年，1-14 頁。
- 金川幸司『協働型ガバナンスと NPO—イギリスのパートナーシップ政策を事例として—』晃洋書房，2008 年。
- 加藤洋平「自治体行政と協働」今川晃編著『地方自治を問いなおす：住民自治の実践がひらく新地平』法律文化社，2014 年。
- 角松生史「決定・参加・協働—市民/住民参加の位置づけをめぐって」『新世代法政策学研究』4，2009 年，1-24 頁。
- 紙野健二「協働の観念と定義の公法学的検討」『名古屋大學法政論集』225，2008 年，1-27 頁。
- 金井利之「協働という化粧の下」『ガバナンス』2008 年 12 月号，82-83 頁。
- 河原晶子「行政と市民・住民組織の接点に関する一試論—市民・住民組織の自律性とはどのようなことか—」『立命館産業社会論集』第 46 巻第 1 号，2010 年，47-62 頁。
- 北川洋一「地方分権がもたらす行政のマネジメント化とパートナーシップ化」村松岐夫・稲継裕昭編著『包括的地方自治ガバナンス改革』東洋経済新報社，2003 年。
- 栗本裕見「政治アクターとしての非営利組織（一）：アメリカ・クリーブランド市のコミュニティ開発法人(CDCs)を事例として」『大阪市立大學法學雑誌』51 (3)，2005 年，679-716 頁。
- 栗本裕見「政治アクターとしての非営利組織（二・完）：アメリカ・クリーブランド市のコミュニティ開発法人(CDCs)を事例として」『大阪市立大學法學雑誌』51 (4)，2005 年，890-933 頁。
- 小島廣光・平本健太編著『戦略的協働の本質—NPO、政府、企業の価値創造』有斐閣，2011 年。
- 小田切康彦『行政—市民間協働の効用：実証的接近』法律文化社，2014 年。
- 小田切康彦「協働・ネットワークの評価：パフォーマンス評価の枠組みに着目して」『評価クォーターリー』39，2016 年，2-16 頁。
- 後藤祐一『戦略的協働の経営』白桃書房，2013 年。
- 近藤恭正「協働と組織の理論—情報と意志決定の基礎理論」『同志社商学』23 (3・4)，1971 年，310-342 頁。
- 坂井宏介「政府・非営利組織間の協働関係：その理論的考察」『九大法学』第 91 号，2005 年，45-114 頁。
- 坂本治也「NPO—行政間の協働の規定要因分析—市区町村データからの検討—」『年報政治学 2012—Ⅱ 現代日本の団体政治』，2012 年，203-223 頁。
- 坂本治也「地方政府に対する NPO のアドボカシーと協働—「新しい公共」の実証分析—」『政策科学』19-3，2012 年，65-94 頁。
- 佐藤竺・渡辺保男編著『住民参加の実践—住民主体の行政はどう試みられているか』学陽

- 書房，1975 年。
- 佐藤滋・早田幸編著『地域協働の科学：まちの連携をマネジメントする』成文堂，2005 年。
- 佐藤徹・高橋秀行・増原直樹・森賢三『新設市民参加 その理論と実際（改訂版）』公人社，2013 年。
- 篠原一『市民参加』岩波書店，1977 年。
- 嶋田暁文「執行過程の諸相」大橋洋一編著『政策実施』ミネルヴァ書，2010 年。
- 嶋田暁文「公務遂行主体の民間化の受けとめ方～公共サービス改革法をめぐる公法学の議論を手がかりに～」『自治総研』368，2009 年，1-61 頁。
- 進邦徹夫「「協働」論再考」『杏林社会科学研究』第 27 巻 2 号，2011 年，11-27 頁。
- 田尾雅夫『市民参加の行政学』法律文化社，2011 年。
- 高寄昇三『住民投票と市民参加』勁草書房，1980 年。
- 立岡浩編『公民パートナーシップの政策とマネジメント』ひつじ書房，2006 年。
- 田中建二「行政-NPO 関係論の展開（一）－パートナーシップ・パラダイムの成立と展開－」『名古屋大学法政論集』第 178 号，1998 年，143-176 頁。
- 田中建二「行政-NPO 関係論の展開（二）－パートナーシップ・パラダイムの成立と展開－」『名古屋大学法政論集』第 179 号，1999 年，343-385 頁。
- 塚本一郎・山岸秀雄・柳澤敏勝『イギリス非営利セクターの挑戦－NPO・政府の戦略的パートナーシップ』ミネルヴァ書房，2007 年。
- 辻中豊・伊藤修一郎編『ローカル・ガバナンス－地方政府と市民社会』木鐸社，2010 年。
- 辻中豊・坂本治也・山本英弘編著『現代日本の NPO 政治－市民社会の新局面』木鐸社，2012 年。
- 永井伸美「イギリスにおける政府とボランティアセクターの協働－ナショナル・コンパクトの挑戦－」『同志社法学』第 57 巻第 3 号，2005 年，147-182 頁。
- 永田祐『ローカル・ガバナンスと参加－イギリスにおける市民主体の地域再生』中央法規，2011 年。
- 新川達郎「パートナーシップの失敗－ガバナンス論の展開可能性－」『年報行政研究』No. 39，2004 年，26-47 頁。
- 新川達郎「公的ガバナンス論の展開可能性」新川達郎編著『公的ガバナンスの動態研究－政府の作動様式の変容－』ミネルヴァ書房，2011 年。
- 西尾隆編『自治体改革 9 住民・コミュニティとの協働』ぎょうせい，2004 年。
- 西岡晋「福祉国家再編のメゾ・レベル分析に向けて－政策ネットワーク論からのアプローチ」『早稲田政治公法研究』75，2004 年，199-235 頁。
- 西尾勝『権力と参加：現代アメリカの都市行政』東京大学出版会，1975 年。
- 西尾勝『行政学 新版』有斐閣，2001 年。
- 西尾勝「参加論から協働論へ：住民自治の歴史を回顧する」『地域政策研究』第 35 号，2006 年，6-9 頁。

羽貝正美編『自治と参加・協働ーローカル・ガバナンスの再構築』学芸出版社，2007年。

橋本行史「協働、パートナーシップ、ガバナンスの諸概念と住民主導の政策形成の問題点」『地方自治研究』20（1），2005年，28-42頁。

初谷勇『NPO政策の理論と展開』大阪大学出版会，2001年。

原田晃樹・藤井敦史・松井真理子『NPO再構築への道 パートナーシップを支える仕組み』勁草書房，2010年。

原田晃樹「官民役割分担の二面性：サービスの担い手か、自治の担い手か」『都市問題』106(5)，2015年，17-21頁。

原田久「政策・制度・管理ー政策ネットワーク論の複眼的考察」『季刊行政管理研究』81，1998年，23-30頁。

原田寛明監修、佐藤徹編集代表『地域政策と市民参加：「市民参加」への多面的アプローチ』ぎょうせい，2006年。

日詰一幸「都市と公共の政治学ー市民的公共性の創出とNPOー」賀来健輔・丸山仁編『ニュー・ポリティクスの政治学』ミネルヴァ書房，2000年。

増田正「地方議会改革の理論的視座」『地域政策研究』8(2)，2005年，92-95頁。

松下圭一『シビルミニマムの思想』東京大学出版会，1971年。

松下圭一『自治体再構築』公人の友社，2005年。

松下圭一『現代政治 発想と回想』法政大学出版会，2006年。

松下啓一『新しい公共と自治体：自治体はなぜNPOとパートナーシップを組まなければならないのか』信山社，2002年。

水谷利亮「福祉多元主義と「第三者政府」：社会サービス供給システムにおける民間非営利セクターの機能をめぐって」『法学雑誌』第42巻第2号，1995年，361-386頁。

宮永健太郎『環境ガバナンスとNPOー持続可能な地域社会へのパートナーシップ』昭和堂，2011年。

村松岐夫「新公共管理法（NPM）時代の説明責任」『都市問題研究』第51巻，第11号，1999年，3-15頁。

森裕亮『地方政府と自治会間のパートナーシップ形成における課題ー「行政委嘱員制度」がもたらす課題』溪水社，2014年。

森田朗『許認可行政と官僚制』岩波書店，1988年。

山倉健嗣『組織間関係：企業間ネットワークの変革に向けて』有斐閣，1993年。

山田洋「参加と協働」『自治研究』80（8），2004年，25-43頁。

山本哲・雨宮孝子・新川達郎編『NPOと法・行政』ミネルヴァ書房，2002年。

寄本勝美「「住民協働」による自治の発展を求めて：沼津市清掃労働者の理論と実践」『早稲田政治経済学雑誌』244・245，1976年，425-452頁。

寄本勝美『リサイクル政策の形成と市民参加』有斐閣，2009年。

若杉英治『協働型事業における行政と市民との関係性ー日米中比較を通じて』学術出版社，

2012 年。

< 洋文献 >

- Alexander, J. and R. Nank., Public-Nonprofit Partnership: Realizing the New Public Service, *Administration and Society*, 41(3), 2009, pp.364-386.
- Andrews, R. and Entwistle, T, Does Cross-Sectoral Partnership Deliver?, An Empirical Exploration of Public Service Effectiveness, Efficiency, and Equity, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20, 2008, pp.679-701.
- Apostolakis, C., Citywide and local strategic partnerships in urban regeneration: can collaboration take things forward?, *Politics*, 24:2, 2004, pp.103-112.
- Arnstein, S. R., A ladder of citizen participation, *Journal of the American Planning Association*, vol.35, no.4, 1969, pp.216-224.
- Benson, J. Kenneth, Joseph T. Kunce, Charles A. Thompson, and David L. Allen, Coordinating Human Services, A Sociological Study of an Interorganizational Network. Columbia, Regional Rehabilitation Research Institute, Monograph Series No.6, 1973.
- DiMaggio, P. J., and Powell, W. W., The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields, *American Sociological Review*, 48, 1983, pp.147-160.
- Dorado, S., Giles, E. G. and Welch, T. C., Delegation of Coordination and Outcomes in Cross-Sector Partnerships: The Case of Service Learning Partnerships, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 38(3), 2009, pp.368-391.
- Emerson, R. M., Power dependence relations, *American Sociological Review*, 27, 1962, pp.31-41.
- Gidron, B., Kramer, R. and Salamon, L. M., *Government and The Third Sector: Emerging Relationships in Welfare States*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1992.
- Gray, B., and Wood, D., Collaborative alliances: Moving from practice to theory, *Journal of Applied Behavioral Science*, 27 (1), 1991, pp.3-22.
- Hansmann, H., The Role of Nonprofit Enterprise, *Yale Law Journal*, 89, 1980, pp.835-901.
- Hatch, S., and Mocroft, I., The Relative Costs Services Provided by Voluntary and Statutory Organizations, *Public Administration*, vol.57 (4), 1979, pp.397-405.
- Heclo, H., Issue Networks and the Executive Establishment, in Anthony King ed., *The New American Political System*, Washington: The American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978, pp.87-124.
- Held, D., *Models of Democracy (3rd edition)*, Cambridge: Polity Press, 2006.

- Hood, C., A Public Management for All Seasons?, *Public Administration*, 69:1, 1991, pp. 3-19.
- Jessop, B., *The future of the capitalist state*, Cambridge: Polity, 2002. (中谷義和監訳『資本主義国家の未来』御茶の水書房, 2005 年)
- Judge, K. and Knapp, M., Efficiency in the of Welfare: The Public and the Private Sectors Compared, in Klein, R. and O' Higgins, M., eds., *The Future of Welfare*, Basil Blackwell UK, 1985.
- Kapucu, N., Interagency Communication Networks During Emergencies: Boundary Spanners in Multiagency Coordination, *American Review of Public Administration*, 36:2, 2006. pp. 207-225.
- Kickert, W. J. M. and J. F. M. Koppenjan, Public Management and Network Management: An Overview, in W. J.M. Kickert, E. Klijn, and J. F. M Koppenjaneds., *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, Sage. 1997, pp.33-61.
- Koppenjan, J. F. M. and Klijn, E.-H., *Managing Uncertainties in Networks: A Network Approach to Problem Solving and Decision-Making*, London: Routledge, 2004.
- Laclau, E. and Mouffe, C., *Hegemony and Socialist Strategy: towards a radical democratic politics*, translated by Winston Moore and Paul Cammack, London : Verso, 1985. (山崎カヲル・石澤武訳『ポスト・マルクス主義と政治:根源的民主主義のために』大村書店, 1992)。
- Levine, S., and White, P., Exchange as a conceptual framework for the study on inter-organizational Relationships, *Administrative Science Quarterly*, 5, 1961, pp. 583-601.
- Llewellyn, S., Applying efficiency concepts to management in the social services, *Public Money and Management*, 14:2, 1994, pp.51-56.
- Mathur, N. and Skelcher, C., Evaluating Democratic Performance: Methodologies for Assessing the Relationship between Network Governance and Citizens, *Public Administration Review*, 67:2, 2007, pp.228-237.
- Nolte, M. I. and Boenigk, S, Public-Nonprofit Partnership Performance in a Disaster Context: The Case of HAITI, *Public Administration*, 89:4, 2011, 1385-1402.
- Osborne, S. and McLaughlin, K., The cross-cutting review of the voluntary sector: where next for local government-voluntary sector relationships?, *Regional Studies*, 38:5, 2004, pp. 571-580.
- Ostrom, V. and F. P. Bish eds., *Comparing urban service delivery systems: structure and performance*, Beverly Hills: Sage, 1977.
- Pfeffer, J. and Salancik, G. R., *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*, Harper and Row, 1978.

- Rathgeb, S. and Gronbjerg, K. A., Scope and Theory of Government-Nonprofit Relations, in Powell, W. W. and Steinberg, R., eds., *The Non-profit Sector: A Research Handbook*, Yale University Press, 2006.
- Salamon, L. M., *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*, The Johns Hopkins University Press, 1995. (江上哲監訳『NPOと公共サービスー政府と民間のパートナーシップー』ミネルヴァ書房, 2007年)
- Shaw, M. M., Successful Collaboration between the Nonprofit and Public Sectors, *Nonprofit Management and Leadership*, 14:1, 2003, pp.107-120.
- Skelcher, C., Mathur, N. and Smith, M., The public governance of collaborative spaces: Discourse, design and democracy, *Public Administration*, 83 (3), pp.573-596.
- Skelcher, C. and Sullivan, H., Theory-Driven Approaches to Analysing Collaborative Performance, *Public Management Review*, 10:6, 2008, pp.751-771.
- Skelcher, C., de Rynck, F., Klijn, E. H. and Voets, J., Designing Democratic Institutions for Collaborative Economic Development: Lessons from Belgian and Dutch Cases, in Considine, M. and Giguere, S., eds., *The Theory and Practice of Local Governance and Economic Development*, Palgrave Macmillan, 2008.
- Skelcher, C., Sullivan, H., and Jeffares, S., *Hybrid Governance in European Cities: Neighbourhood, Migration and Democracy*, Palgrave Macmillan, 2013.
- Sullivan, H. and Skelcher, C., *Working across boundaries: collaboration in public services*, Palgrave Macmillan, 2002.
- Touraine, A., *Production de la société*, Paris: Seui, 1973.
- Weisbrod, B. A., *The Voluntary Nonprofit Sector: An Economic Analysis*, Lexington Books, 1977.
- Young, D. R., Complementary, Supplementary, or Adversarial?: A Theoretical and Historical Examination of Nonprofit-Government Relations in the United States, in Boris, E. T. and Steuerle, C. E., eds., *Nonprofits and Government: Collaboration and Conflict*, Urban Institute Press, 1999. (上野真城子・山内直人訳『NPOと政府』, ミネルヴァ書房, 2007年)